

Numéros du rôle : 1991, 1992 et 1998
Arrêt n° 113/2000 du 8 novembre 2000

A R R E T

---

*En cause* : les demandes de suspension des articles 8, 19, 27, 34, 36.3, 36.4, 37.3 et 71 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, introduites par V. Bosquin et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges L. François, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse et E. De Groot, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des demandes*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 27 et 29 juin 2000 et parvenues au greffe les 28 et 30 juin 2000, une demande de suspension des articles 8, 10, 19, 25, 27, 34.2, 34.3, 34.4, 36.3, 36.4, 37.3, 37.5, 53, 54, §§ 1er et 2, 58 et 71 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs (publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 1999) a été introduite par :

a. V. Bosquin, demeurant à 4845 Jalhay, Sart-lez-Spa, route de Stockay 8b (affaire n° 1991);

b. la s.a. Circus Guillemins, dont le siège social est établi à 4000 Liège, rue des Bayards 22-24 (affaire n° 1992);

c. la s.p.r.l. Amarco, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue du Marché-aux-Herbes 37, la s.a. New Las Vegas, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, boulevard Anspach 54, la s.a. Future Games, dont le siège social est établi à 6041 Gosselies, Aéroport de Charleroi, BAT S7, local 1M, la s.p.r.l. VDW International, dont le siège social est établi à 2610 Wilrijk, Rucaplein 548, V. Van de Wege, demeurant à 2610 Wilrijk, Acacialaan 55, et D. Blauwens, demeurant à 1080 Bruxelles, rue de la Belle-au-Bois-Dormant 13 (affaire n° 1998).

Par les mêmes requêtes, les parties requérantes précitées demandent également l'annulation desdites dispositions légales.

## II. *La procédure*

Par ordonnances des 28 et 30 juin 2000, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 5 juillet 2000, la Cour a joint les affaires.

Par ordonnance du 13 juillet 2000, la Cour a fixé l'audience au 20 septembre 2000 après avoir invité les parties à faire parvenir au greffe, le 4 septembre 2000 au plus tard, des observations écrites en tenant compte notamment des arrêts n<sup>os</sup> 52/2000 et 74/2000 de la Cour.

Cette ordonnance a été notifiée aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique ainsi qu'aux parties requérantes et leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 14 juillet 2000.

Des observations écrites ont été introduites par :

- la s.a. Circus Guillemins, partie requérante dans l'affaire n° 1992, par lettre recommandée à la poste le 1er septembre 2000;
- les parties requérantes dans l'affaire n° 1998, par lettre recommandée à la poste le 1er septembre 2000;
- la partie requérante dans l'affaire n° 1991, par lettre recommandée à la poste le 4 septembre 2000.

Par ordonnance du 19 septembre 2000, le président en exercice a constaté que les juges E. Cerexhe et M. Bossuyt, légitimement empêchés, étaient remplacés respectivement par les juges R. Henneuse et E. De Groot.

A l'audience publique du 20 septembre 2000 :

- ont comparu :
  - . Me J. Voisin, avocat au barreau de Verviers, pour la partie requérante dans l'affaire n° 1991;
  - . Me V. Thiry et Me J.-F. Jeunehomme, avocats au barreau de Liège, pour la partie requérante dans l'affaire n° 1991 et pour la s.a. Circus Guillemins;
  - . Me A. Broder, Me M. Kaminski et Me T. Lambert, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 1998;
  - . Me O. Vanhulst *loco* Me P. Hofströssler, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J. Delruelle et A. Arts ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant à l'intérêt à agir*

A.1. Le requérant dans l'affaire n° 1991 détient un certain nombre de parts représentatives du capital social des sociétés patrimoniales s.c.a. Inviso et s.c.a. Sofabo. Ces sociétés patrimoniales détiennent elles-mêmes des parts sociales de différentes sociétés qui devront, compte tenu de leur activité, être titulaires de différentes licences au sens de l'article 25 de la loi entreprise.

A.2. La requérante dans l'affaire n° 1992, la s.a. Circus Guillemins, a pour objet social d'exploiter des salles de jeux. Elle fait valoir qu'en tant que société anonyme, elle n'est plus en mesure d'identifier la totalité de son actionnariat. Elle constate que certains de ses actionnaires sont par ailleurs actionnaires dans des sociétés qui devront être titulaires d'une licence de classe E, de sorte qu'elle ne pourra pas obtenir une licence de classe B, vu la prohibition de cumul prévue par l'article 27 de la loi entreprise. La requérante fait par ailleurs valoir que son

intérêt est démontré par les considérations qu'elle fait valoir à l'appui du préjudice grave difficilement réparable (*infra*). Elle conclut qu'elle a manifestement intérêt à demander la suspension des dispositions qui interdisent le cumul, même indirect, de licences et des dispositions qui subordonnent l'obtention et le maintien des licences à la transparence et à la possibilité d'identification permanente de l'actionnariat.

A.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 invoquent soit leur objet social qui consiste en l'exploitation d'un luna-park, l'importation et l'exportation, l'achat, la vente, la fabrication d'appareils de jeux de hasard, le placement et la location de ces appareils dans des cafés, soit le fait qu'elles sont actionnaires de sociétés ayant un tel objet. Elles déclarent posséder l'intérêt légalement requis pour attaquer la loi parce que celle-ci bouleverse les conditions dans lesquelles elles peuvent exercer ces activités et remet même en question leur poursuite.

#### *Quant aux moyens sérieux*

A.4. Le requérant dans l'affaire n° 1991 invoque un moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou conjointement avec les articles 16 et 27 de celle-ci. Il reproche à l'article 27, alinéa 1er, de la loi entreprise d'interdire le cumul des licences des classes A, B, C et D, d'une part, et de la licence de classe E, d'autre part. Il relève que le législateur a poursuivi parallèlement trois objectifs : la protection des personnes qui s'adonnent aux jeux de hasard, la lutte contre les possibles effets secondaires indésirables des jeux de hasard et la préservation des intérêts économiques du secteur. Le législateur a voulu rechercher un équilibre entre ces objectifs. Le requérant n'aperçoit pas en quoi l'interdiction de tout cumul est une mesure pertinente pour atteindre les deux premiers objectifs et il estime que la mesure est manifestement disproportionnée. Elle aboutit en effet à une interdiction *de facto* pour le requérant de continuer à détenir tout ou partie du patrimoine qu'il a acquis durant sa carrière professionnelle et constitue donc une atteinte discriminatoire à la liberté d'association, à la liberté de commerce et d'industrie et une atteinte flagrante et sans contrepartie au droit de propriété reconnu par l'article 16 de la Constitution. Elle aboutit aussi à placer le requérant *ipso facto* et sans aucune possibilité de régularisation en situation d'infraction pénale, ce qui est manifestement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, en raison de l'impossibilité absolue et définitive de valoriser un patrimoine.

A.5. La requérante dans l'affaire n° 1992 fait valoir un moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou conjointement avec l'article 27 de celle-ci et avec l'article 43 du Traité C.E. Elle met aussi en cause la pertinence et la proportionnalité de la disposition. Le champ d'application de la licence de classe E est en effet extrêmement large, en sorte qu'une personne actionnaire d'une entreprise soumise à cette licence ne peut même pas être actionnaire d'une société ayant par exemple pour objet l'exploitation d'une salle de jeux automatiques. Il résulte pourtant des travaux préparatoires que le législateur a estimé qu'aucune mesure préventive particulière ne s'imposait dans le secteur des salles de jeux automatiques qui fonctionne en Belgique avec des mises et des gains limités. Par ailleurs, l'interdiction de cumul contrevient fondamentalement à l'objectif qui consiste à sauvegarder l'activité économique du secteur. L'interdiction de cumul aboutit donc à une conséquence inadmissible. Les personnes concernées n'ont pas d'autre choix que d'arrêter toute activité professionnelle ou d'être en infraction pénale. La loi porte dès lors une atteinte discriminatoire à la liberté d'association garantie par l'article 27 de la Constitution, à la liberté de commerce et d'industrie, à la liberté d'établissement et aux conditions de concurrence, garanties par le Traité C.E. notamment en son article 43. Il y a atteinte disproportionnée et fondamentale parce que les modalités de la loi vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

Par identité de motif, les articles 36.3 et 37.3 de la loi entreprise violent également les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec les dispositions visées dans le moyen, en ce qu'ils subordonnent l'octroi de la licence ou le maintien des licences à l'obligation d'identifier l'actionnariat du demandeur ou du bénéficiaire de licence.

A.6.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 demandent la suspension des articles 8, 19 et 71 combinés, 27, 34 et 36.4 de la loi entreprise.

A.6.2. A l'encontre de l'article 8, elles prennent un moyen tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Elles reprochent à la disposition d'instituer une discrimination entre les établissements de classes II et I, d'une part, et II et III, d'autre part, et entre les établissements de classe II et la Loterie nationale enfin, dans

l'exercice de la liberté de commerce et d'industrie telle qu'elle est garantie par l'article 7 du décret révolutionnaire des 2-17 mars 1791 (décret d'Allarde) et du droit de propriété tel qu'il est garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Elles reprochent à l'article 8 de n'autoriser dans les établissements de classe II que les jeux de hasard dont il est établi que le joueur ne peut subir, en moyenne, une perte supérieure à 500 francs belges par heure. Cette restriction légale ne concerne en revanche pas les casinos. Elles estiment que cette discrimination ne repose sur aucun critère objectif, le montant de la limitation imposée par le législateur, décidé de manière totalement arbitraire et sans aucune justification technique, étant considéré par tous les spécialistes, et au vu de l'expérience étrangère, comme exagérément restrictif, et susceptible de provoquer à la fois un étranglement du secteur et le renforcement de la clandestinité.

Elles reprochent ensuite à cette disposition de soumettre à la même restriction, quant à la perte moyenne horaire maximale autorisée, les jeux de hasard exploités dans les établissements de classe II et ceux exploités dans les cafés. Elles font valoir que la situation de ces deux types d'établissements, tant du point de vue de la clientèle que de celui de la structure financière et bénéficiaire, est éminemment différente : l'exploitation de jeux de hasard est, pour les cafetiers, un accessoire de leur activité principale, ce qui n'est pas le cas pour les tenanciers de luna-park. Par ailleurs, la clientèle des cafés, moins avertie et contrôlée que celle des luna-parks, appelle manifestement une protection supérieure. Elles reprochent au législateur de n'avoir pas justifié l'identité de traitement.

Les parties requérantes reprochent enfin au législateur de n'avoir pas justifié le fait que la Loterie nationale n'est soumise à aucune restriction quant à la perte que sont susceptibles de subir les joueurs qui achètent ses produits.

A.6.3. A l'article 19 de la loi entreprise, les parties requérantes reprochent de violer les articles 172 et 177, alinéa 1er, de la Constitution. Elles estiment que cet article institue en réalité une taxe visée à l'article 3 de la loi spéciale de financement, laquelle est de la compétence des régions et non de l'Etat fédéral. En outre, cet article est contraire au principe d'universalité inscrit à l'article 3 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, et donc au principe d'égalité des Belges devant la loi fiscale. Elles invoquent à l'appui de cette thèse l'avis du Conseil d'Etat. Elles estiment que l'article 71 de la loi entreprise doit être annulé, par identité de motifs, parce que la garantie qu'il prévoit est destinée au paiement de la « fausse redevance » prévue à l'article 19. Elles estiment en outre que cet article 71 contient une discrimination, notamment par rapport aux « marchands de biens » tenus de constituer une garantie au profit de l'Administration fiscale, dans l'exercice du droit de propriété, tel qu'il est garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il oblige, en effet, les personnes concernées à consigner la garantie à la Caisse des dépôts et consignations, portant ainsi atteinte de manière discriminatoire au droit de propriété des titulaires de licences sur les intérêts que pourrait rapporter ce placement forcé. D'autres opérateurs économiques tenus à la constitution d'une garantie équivalente ont, eux, la liberté de constituer cette garantie auprès d'une banque leur offrant le taux d'intérêt du marché. Vu le montant important de la caution, les titulaires de licences subissent une perte financière importante, constitutive d'une discrimination en l'absence de critère objectif et de justification.

A.6.4. A l'article 27, alinéa 1er, les requérantes reprochent de violer les articles 10 et 11 de la Constitution en créant entre les exploitants de jeux de hasard et les exploitants de tous les autres types d'appareils généralement quelconques qui ne font pas l'objet de telles interdictions de cumul, une discrimination dans l'exercice de la liberté de commerce et d'industrie telle qu'elle est garantie par l'article 7 du décret d'Allarde déjà cité et du droit de propriété tel qu'il est garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole déjà cité. Elles reprochent à nouveau au législateur l'absence de justification et de critère objectif de distinction.

A.6.5. A l'article 34, alinéa 2, les requérantes reprochent de violer les articles 10 et 11 de la Constitution en créant une discrimination entre les établissements de classes II et I, d'une part, et II et III, d'autre part, dans l'exercice de la liberté de commerce et d'industrie et du droit de propriété, tels qu'ils sont garantis par les dispositions déjà citées. En vertu des articles 29 et 76 combinés, les casinos existants bénéficient d'une garantie de maintien pendant au moins vingt ans, à condition de se conformer aux nouvelles conditions légales. En outre, l'ouverture d'un nouveau casino à Bruxelles est prévue. En revanche, les établissements de classe II voient

arbitrairement leur nombre limité à 180, sans aucun droit au maintien pour les luna-parks existants qui se conformeraient aux nouvelles conditions légales. Les parties requérantes reprochent au législateur de ne pas avoir justifié cette discrimination, alors que le Conseil d'Etat avait invité le Gouvernement à s'en expliquer. Les établissements de classe III, pour leur part, ne font pas l'objet d'une limitation en nombre. Le législateur ne s'est pas non plus expliqué sur la justification de cette discrimination.

A.6.6. A l'article 34, alinéa 3, les parties requérantes reprochent de violer les articles 10 et 11 de la Constitution en instituant une nouvelle discrimination entre établissements de classes II et I, d'une part, et II et III, d'autre part, dans l'exercice de la liberté de commerce et d'industrie et du droit de propriété tels qu'ils sont garantis par les dispositions déjà citées. Ni les établissements de classe I, ni les établissements de classe III ne sont soumis à un pouvoir discrétionnaire de la commune. Les parties requérantes invoquent une nouvelle fois le manque de toute justification objective.

A.6.7. A l'article 36.4, les parties requérantes reprochent de violer les articles 10 et 11 de la Constitution en instituant une discrimination entre les établissements de classes II et I, d'une part, et II et III, d'autre part, dans l'exercice de la liberté de commerce et d'industrie et du droit de propriété tels qu'ils sont garantis par les dispositions déjà citées. La restriction prévue par la disposition n'existe pas pour les établissements de classe III, ni pour les casinos, alors qu'elle était initialement prévue pour les établissements de classe I. La discrimination est particulièrement flagrante par rapport aux débits de boissons fréquemment situés près des écoles, ou traditionnellement installés en face des églises et à côté des hôpitaux. Les parties requérantes reprochent une nouvelle fois l'absence de justification objective ainsi que l'absence de mesures transitoires pour les luna-parks existants.

A.6.8. Les parties requérantes estiment que tous ces moyens sont sérieux.

#### *Quant au préjudice grave difficilement réparable*

A.7. Le requérant dans l'affaire n° 1991, aujourd'hui retraité, a rassemblé dans deux sociétés patrimoniales familiales la quasi-totalité du patrimoine acquis durant sa carrière professionnelle; durant cette carrière, il a été amené à participer à la création de différentes sociétés, à participer à leur activité et/ou à prendre une participation dans leur capital. Ces différentes sociétés devront être titulaires l'une ou l'autre des licences prévues par l'article 25 de la loi entreprise. Pour ne pas contrevenir à l'article 27, qui interdit le cumul des licences, il devra céder une partie importante du patrimoine acquis, ce qui est de nature à lui causer un préjudice grave difficilement réparable. De plus, le requérant se trouve en toute hypothèse dans l'impossibilité totale de céder les parts sociales qu'il détient dans les deux sociétés patrimoniales familiales à une quelconque personne physique ou morale parce que chacune des actions des s.c.a. Infiso et s.c.a. Sofabo recèle « *in se* » le cumul interdit par l'article 27 de la loi entreprise, de sorte qu'elle devient à proprement parler « hors du commerce » car intrinsèquement illégale et donc évidemment incessible. Le requérant se trouve donc dans l'impossibilité totale de se conformer à la loi. L'annulation de cette loi serait inopérante dès lors que dès son entrée en vigueur, le requérant se trouve dans l'impossibilité de ne pas être dans l'illégalité et pourra avoir été poursuivi et condamné sur la base des dispositions pénales de la loi.

A.8. La requérante dans l'affaire n° 1992 invoque à l'appui de son préjudice les nombreuses difficultés qui existent aujourd'hui quant à l'identification des actionnaires et quant au cumul prohibé. Elle illustre par des exemples concrets la situation inextricable de cumul prohibé à laquelle elle est confrontée. Elle fait valoir qu'il lui est impossible de déterminer la totalité de son actionnariat et d'éviter des cumuls indirects. Elle estime qu'elle n'a pas le pouvoir d'empêcher le cumul indirect qui est et demeure indépendant de sa volonté. A défaut de réussir à éviter tout cumul interdit, elle devra renoncer à obtenir la licence de classe B. Elle fait également valoir qu'elle n'est pas en mesure de répondre aux exigences de transparence prévues par l'article 36.3 de la loi entreprise. La requérante devra donc cesser toute activité, à défaut de pouvoir obtenir une licence de classe B et elle sera contrainte de licencier tout son personnel, de résilier tous les contrats en cours et en fin de compte de cesser de manière complète son activité. Elle invoque dès lors la jurisprudence de la Cour (arrêts n<sup>os</sup> 21/89, 60/92 et 30/93) pour demander la suspension des articles 27, alinéa 1er, 36.3 et 37.3 de la loi entreprise.

A.9.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 estiment que l'entrée en vigueur de l'article 8 de la loi entreprise leur causerait un préjudice extrêmement grave et très difficilement réparable parce que le critère mis en œuvre est tout à fait inutilisable et que le montant de 500 francs belges est démesurément sévère. Les machines existantes ne comportent pas de programme permettant de calculer la perte moyenne horaire et de la limiter; elles deviendraient donc inutilisables. La pratique a démontré que les autorités de police ont reçu comme instruction très ferme d'apposer les scellés sur toutes les machines qui ne leur paraîtraient pas conformes. Les parties requérantes sont donc dans l'impossibilité de poursuivre leur activité, alors qu'elles supportent d'importants frais fixes mensuels, notamment de location ou d'amortissement pour ces machines et qu'elles ont payé pour chacune d'elles une taxe de 72.000 francs belges. Si elles devaient, au prix d'investissements extrêmement coûteux, acquérir des machines permettant de respecter le critère, en tout état de cause, les spécialistes s'accordent pour reconnaître une absence de rentabilité qui conduira à un étranglement du secteur et à la clandestinité.

A.9.2. Le préjudice résultant des articles 19 et 71 combinés provient de la taxe totalement inconstitutionnelle imposée par ces dispositions, au montant extrêmement élevé, taxe qui serait affectée, de manière totalement inconstitutionnelle, aux frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la commission des jeux de hasard et de son secrétariat, de telle manière que le remboursement des millions, voire milliards de francs payés, serait par la suite extrêmement lourd pour la collectivité.

A.9.3. Le préjudice résultant de l'article 27 de la loi entreprise tient à l'obligation dans laquelle se trouveraient les parties requérantes d'arrêter purement et simplement l'une de leurs activités ou de céder leurs titres, dans de mauvaises conditions.

A.9.4. Le préjudice résultant de l'article 34 de la loi entreprise tient au risque, vu la limitation du nombre de luna-parks et le pouvoir discrétionnaire de la commune, de voir les luna-parks exploités par les parties requérantes remis en question dans leur existence, ce qui est plus qu'un simple préjudice financier. En outre, les frais fixes supportés pour ces différents luna-parks sont à ce point élevés que les parties requérantes ne pourraient, en cas d'un refus de licence, attendre plusieurs mois l'issue du recours en annulation, et devraient fermer définitivement leur exploitation.

A.9.5. Le préjudice résultant de l'article 36.4 de la loi entreprise tient à la possibilité pour les luna-parks de voir leur existence remise en question, vu leur lieu de situation telle qu'elle résulte par exemple d'un plan de Bruxelles. Les parties requérantes invoquent à nouveau le fait que les frais à supporter ne leur permettraient pas d'attendre l'issue d'un recours en annulation.

A.10. Par ordonnance du 13 juillet 2000, la Cour a invité les parties à faire parvenir au greffe des observations écrites en tenant compte notamment des arrêts n<sup>os</sup> 52/2000 et 74/2000 de la Cour.

A.11. Le requérant dans l'affaire n° 1991 précise que le fondement de sa demande est tout à fait différent et spécifique, en manière telle que la motivation des deux arrêts ne paraît pas pouvoir être reproduite en ce qui le concerne. L'article 27, alinéa 1er, de la loi entreprise le place en effet *ipso facto* et sans aucune possibilité de régularisation en situation d'infraction pénale. Il aboutit aussi à une interdiction de fait, en ce qui le concerne, de continuer à détenir tout ou partie du patrimoine qu'il a acquis durant sa carrière professionnelle. Reprenant les éléments déjà contenus dans sa demande de suspension, le requérant insiste sur la spécificité de sa situation pour conclure que dans son chef il y a réellement un risque de préjudice grave difficilement réparable puisque quand bien même la loi serait subséquemment annulée, il aurait pu dans l'intervalle se voir poursuivi et condamné sans même avoir eu une quelconque possibilité de sortir de l'illégalité.

A.12. La s.a. Circus Guillemens, requérante dans l'affaire n° 1992, fait d'abord observer qu'elle n'invoque pas directement la violation de l'article 27 de la Constitution et de l'article 43 du Traité instituant la Communauté européenne mais qu'elle lie ces articles à la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle fait ensuite valoir que si l'article 1er de la loi du 24 octobre 1902 concernant le jeu contenait en son alinéa 1er le principe de l'interdiction de l'exploitation des jeux de hasard, l'alinéa 2 de cette disposition a été interprété par la loi du 14 août 1978 qui a habilité le Roi à arrêter la liste des appareils de jeux de hasard dont l'exploitation reste autorisée nonobstant les dispositions qui précèdent. Les travaux préparatoires de cette loi confirment que l'exploitation des appareils énumérés par le Roi reste autorisée. Par ailleurs, il résulte des travaux préparatoires de la loi du 7 mai 1999

que l'article 305 du Code pénal ne s'applique pas aux jeux auxquels s'applique l'article 1er de la loi du 24 octobre 1902.

Concernant les objectifs poursuivis, la partie fait valoir que la loi entreprise poursuit, outre les deux objectifs dont la Cour tient compte dans ses arrêts, un troisième qui est de préserver les intérêts économiques du secteur. Le législateur a cherché un équilibre entre ces trois objectifs.

Concernant l'interdiction de cumul des licences, la partie signale qu'elle formule des griefs nouveaux à l'encontre de la disposition législative et qu'elle démontre concrètement dans sa demande le préjudice qu'elle subit.

Concernant les atteintes portées à la liberté de commerce et d'industrie, à la liberté d'établissement et à la liberté d'association, la partie estime également que la Cour n'a pas encore eu l'occasion de rencontrer les arguments développés quant à la disproportion des limites imposées. La partie estime enfin avoir démontré qu'elle n'était pas en mesure de répondre aux exigences imposées par les articles 36.3 et 37.3 et qu'elle ne pourrait jamais l'être. En conséquence, elle ne pourra pas obtenir la licence de classe B et sera contrainte de cesser toute activité et de licencier son personnel.

A.13. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 signalent tout d'abord que le moyen qu'elles formulent à l'encontre de l'article 19 de la loi entreprise est un moyen nouveau qui n'a pas été rencontré par les arrêts n<sup>os</sup> 52/2000 et 74/2000.

Concernant l'article 8 de la loi entreprise, les parties relèvent que dans son arrêt n° 52/2000 la Cour n'a pas abordé les deuxième et troisième branches de leur moyen. Concernant la première branche, la discrimination entre les établissements de classe II et I, elles ne font pas tant grief au législateur d'avoir institué un traitement différent entre ces deux catégories d'établissements que d'avoir fixé le seuil de manière arbitraire et non raisonnablement justifiée, sans qu'il n'existe de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Le premier moyen, dans sa première branche, est donc étranger à celui abordé par la Cour au point B.9.2 de l'arrêt n° 52/2000.

Concernant l'article 27, alinéa 1er, les parties maintiennent leur point de vue selon lequel le législateur ne s'est pas expliqué sur la justification de l'interdiction de cumul. L'on n'aperçoit en rien en quoi le cumul par une même personne des activités d'exploitant d'établissements de jeux de hasard et de fabrication, importation ou exportation de ces mêmes jeux, aboutirait à une dangerosité plus grande que le non-cumul de ces activités (et ce tout particulièrement si chacune de ces activités fait l'objet d'une réglementation et d'un contrôle strict et spécifique).

Concernant l'article 34, alinéas 2 et 3, les parties font valoir que leur moyen, en ses deux branches, n'a en aucune manière été abordé par les arrêts n<sup>os</sup> 52/2000 et 74/2000. Elles reprennent l'argumentation déjà contenue dans leur demande de suspension et soulignent le fait que la discrimination entre les établissements de classes II et III est d'autant plus sensible que la dangerosité des jeux automatiques installés dans des débits de boissons est supérieure à celle des jeux installés dans les luna-parks.

Concernant l'article 36.4, les parties soulignent que leur moyen est totalement étranger à celui qui a été soulevé et examiné dans le cadre de l'arrêt n° 52/2000.

Concernant l'article 71, les parties relèvent que la Cour, dans son arrêt n° 52/2000, a déclaré le moyen des requérants irrecevable; elle n'a donc pas eu l'occasion de répondre au moyen soulevé dans la présente procédure.

#### *Position du Conseil des ministres*

#### *Concernant l'affaire n°1991*

A.14. Le Conseil des ministres conteste tout d'abord la recevabilité du recours introduit par le requérant dans l'affaire n° 1991. Il estime que ce requérant ne justifie pas d'un intérêt suffisant : il ne prouve pas sa qualité actuelle d'actionnaire des sociétés Infiso s.c.a. et Sofabo s.c.a.; il ne produit pas non plus de pièces prouvant la composition



du portefeuille d'actions que possèdent ces sociétés; l'objet social des sociétés dans lesquelles la société patrimoniale possède des participations ne présente pas de lien direct avec la législation attaquée – il est beaucoup plus large et n'est pas lié au jeu. Le Conseil des ministres fait valoir aussi que c'est aux sociétés dont l'objet social consiste en l'exploitation de jeux de hasard qu'il incombe d'intenter une procédure en annulation et en suspension : seul l'organe compétent peut prendre une décision à cet égard, le requérant ne disposant pas de la qualité pour agir.

A.15. Le Conseil des ministres conteste ensuite le fait que le requérant dans l'affaire n° 1991 subirait un préjudice grave difficilement réparable. Il relève à cet égard que la disposition litigieuse n'a actuellement pas force de loi, le législateur ayant permis à toutes les personnes concernées de se conformer aux dispositions. Subsidièrement, il relève que le requérant peut toujours vendre ses actions en stipulant qu'il lui sera loisible de les racheter aux mêmes conditions en cas d'annulation, ce qui préserverait ses droits. Il relève enfin que le requérant n'est pas dans l'impossibilité totale de se conformer à la loi puisqu'il peut vendre les actions causant le cumul à une personne qui ne se trouve pas dans une telle situation.

Le Conseil des ministres estime enfin que le moyen invoqué par le requérant n'est pas sérieux. Il rappelle à cet égard les arrêts de la Cour n<sup>os</sup> 52/2000, 74/2000 et 88/2000 et conclut que les interdictions sont justifiées au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, l'intérêt général et la protection de la santé publique. Les atteintes aux libertés invoquées par le requérant, qui ne sont pas des libertés absolues, sont justifiées à cet égard. Il n'y a pas non plus de privation de propriété, la mesure attaquée n'opérant pas un transfert de propriété.

#### *Concernant l'affaire n°1992*

A.16. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours pour cause d'absence d'intérêt. Il résulte de l'examen des statuts de la requérante que son objet social est beaucoup plus large et n'est pas limité aux jeux. S'agissant en outre d'un prétendu intérêt commercial, la requérante doit faire preuve de son intérêt en fonction de l'influence des normes attaquées sur les activités commerciales effectivement exercées, ce qu'elle ne fait pas. Par ailleurs, l'intérêt qui résulterait de l'exploitation de salles de jeux est un intérêt illicite vu l'interdiction contenue à l'article 1er de la loi du 24 octobre 1902 et l'article 305 du Code pénal.

Le Conseil des ministres estime ensuite que la requérante ne prouve pas qu'elle subit un préjudice grave et difficilement réparable. La disposition attaquée vise à interdire le cumul de façon directe ou indirecte des licences. Cette notion, empruntée au droit des sociétés, doit s'entendre dans son sens habituel: une société possède directement ou indirectement une autre si elle est en mesure de la contrôler (majorité au sein de l'assemblée générale, du conseil d'administration, etc.). Les situations visées par la requérante ne tombent pas dans le champ d'application de cette disposition. Le préjudice n'est donc pas établi. Subsidièrement, le Conseil des ministres relève que les articles 190<sup>ter</sup> et 190<sup>quater</sup> des lois coordonnées sur les sociétés commerciales permettent de mettre un terme au cumul prohibé et ce pour de justes motifs, que la loi en cause a trait à l'ordre public et que, eu égard à l'interprétation donnée par la jurisprudence au « juste motif », il échet de constater que le fait que la requérante peut encourir des sanctions pénales constitue indiscutablement un juste motif. L'article 190<sup>ter</sup> permet donc aux associés d'exiger que celui qui est à l'origine du cumul prohibé cède ses actions et, moyennant la procédure prévue à l'article 190<sup>quater</sup>, la personne à l'origine du cumul prohibé est en droit d'exiger des autres associés qu'ils rachètent ses actions. Le Conseil des ministres fait par ailleurs remarquer que c'est justement pour permettre l'identification de l'actionnariat des sociétés que le législateur a adopté les articles 36 et 37 de la loi attaquée. Il conclut que la requérante ne précise pas quel préjudice elle subirait en l'absence de suspension de ces articles qui, contrairement à l'article 27, ne sont pas sanctionnés pénalement.

A.17. Le Conseil des ministres considère enfin que le moyen invoqué n'est pas sérieux. L'interdiction de cumul vise à éviter des abus et n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur. La requérante peut par ailleurs se conformer à la disposition via les articles 190<sup>ter</sup> et 190<sup>quater</sup> déjà cités. Il n'y a pas de méconnaissance de la liberté d'association ni de la liberté de commerce et d'industrie, pour les motifs déjà évoqués. Concernant l'atteinte à la liberté d'établissement et à l'article 43 du Traité instituant la Communauté

européenne, il faut relever que selon la jurisprudence de la Cour de justice, dans le secteur des jeux d'argent, les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comporte la protection de l'ordre social et qu'il leur revient d'apprécier s'il est nécessaire de restreindre ou d'interdire ces activités, sans toutefois enfreindre le droit communautaire. Les dispositions de la loi attaquée restent dans les limites de ce pouvoir d'appréciation puisqu'elles sont motivées par la lutte contre un danger social et ne contiennent aucune discrimination.

Le Conseil des ministres insiste encore sur le but du législateur – la protection des plus faibles – et sur la spécificité du secteur dans lequel la requérante opère, qui représente un danger potentiel pour la société. Le Conseil des ministres relève encore que dans d'autres domaines du droit, par exemple les établissements de crédit, le législateur prend des mesures tendant à favoriser la transparence de l'actionnariat et à éviter que les actionnaires puissent se réfugier dans l'anonymat.

*Concernant l'affaire n°1998*

A.18. Le Conseil des ministres estime que l'intérêt des requérants est insuffisant : la loi attaquée légalise dans certaines conditions des activités qui étaient auparavant illégales. Les requérants ne peuvent s'en prévaloir sans invoquer un intérêt illicite.

Le Conseil des ministres estime ensuite que le préjudice invoqué n'est pas grave et difficilement réparable. A l'égard de l'article 8, les requérants n'invoquent qu'un préjudice purement financier; ils restent par ailleurs en défaut de prouver l'impossibilité pour les machines existantes de calculer la perte moyenne. Il estime enfin que le législateur n'était pas tenu de définir la « moyenne » dès lors qu'il ne doit définir les mots que lorsqu'ils ont une autre portée que dans leur signification habituelle.

Concernant les articles 19 et 71, le Conseil des ministres fait valoir que le préjudice invoqué ne peut être admis car il s'agit de l'intérêt général, ce qui reviendrait à admettre l'action populaire. Le seul préjudice que les requérants peuvent invoquer personnellement est un préjudice financier, qui n'est pas suffisant.

Concernant le préjudice résultant de l'article 27, le Conseil des ministres renvoie à son argumentation dans les autres affaires.

Concernant le préjudice résultant des articles 34 et 36.4, le Conseil des ministres estime à nouveau qu'il s'agit d'un préjudice financier.

A.19. Le Conseil des ministres estime enfin que les parties requérantes n'invoquent aucun moyen sérieux.

A la première branche du premier moyen, il répond que la disposition attaquée permet au Roi d'étendre le champ d'application de la loi aux casinos. Cette différence peut se justifier compte tenu des différences objectives qui existent entre les deux catégories : pour être admis dans un casino, il faut être inscrit sur la liste du casino en question, choix qui empêche l'accès à un autre établissement de catégorie I; le nombre restreint de casinos est un autre frein (8 contre 180 luna-parks). Il ressort de l'expérience de l'étranger que, plus il y a d'établissements de jeux, plus il y aura de joueurs; il est donc nécessaire d'avoir une réglementation plus stricte. Le Conseil des ministres relève que le législateur s'est fondé sur des éléments objectifs, la nature et le nombre de jeux de hasard que peuvent exploiter les établissements, le montant maximum de l'enjeu, de la perte et du bénéfice dans le chef des joueurs ainsi que la nature des activités connexes autorisées. Il a aussi considéré que le seuil d'accessibilité est un des facteurs inhérents aux jeux de hasard qui favorisent la dépendance. Ceci permet de justifier la différence de traitement critiquée par les requérants. Concernant le montant de la perte maximale moyenne par heure, le Conseil des ministres rappelle l'arrêt de la Cour n° 52/2000. Il estime aussi que le législateur n'avait pas l'obligation de définir un mot qui a une signification habituelle. Il renvoie enfin à son argumentation dans les autres affaires.

A.20. Concernant la deuxième branche du premier moyen, le Conseil des ministres fait remarquer que, contrairement aux établissements de catégorie II, les établissements de catégorie III sont soumis à une limitation en ce qui concerne le nombre d'appareils (maximum deux jeux de hasard). Les requérants ne peuvent être suivis lorsqu'ils considèrent que le législateur devrait mieux protéger la clientèle des débits de boissons en raison de la différence fondamentale qui existe entre ces établissements et les luna-parks. Les gens qui se rendent dans un

luna-park ont pour seul objectif de jouer sur les machines automatiques, alors que ce n'est qu'une activité accessoire dans les débits de boissons. En outre, il y a lieu de remarquer que si le législateur n'avait pas retenu le montant en ce qui concerne la perte maximale par heure autorisée, les joueurs, c'est-à-dire les individus que le législateur entend protéger, se rendraient dans l'établissement qui leur est le plus favorable, de sorte que l'objectif poursuivi ne serait pas atteint.

Concernant la troisième branche du premier moyen, le Conseil des ministres relève tout d'abord que la Loterie nationale est un établissement public placé sous le contrôle du ministre des Finances auquel le législateur a imposé certaines missions et dont les bénéficiaires profitent à la collectivité entière, ce qui la différencie des autres établissements. Il relève ensuite qu'une grande partie des produits mis sur le marché par la Loterie nationale sont totalement différents de ceux offerts dans les luna-parks si l'on prend en considération le risque de dépendance. Ils sont en outre moins accessibles puisqu'ils sont liés aux horaires des bureaux de tabac ou de la poste, alors que les luna-parks sont ouverts une partie de la nuit et les dimanches et jours fériés.

Concernant le deuxième moyen, le Conseil des ministres relève, en ce qui concerne l'argument tiré de la violation des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, que le législateur peut déroger à une loi antérieure. En l'espèce, le législateur a estimé, eu égard au danger que représentent les jeux de hasard, que ce secteur serait soumis à un contrôle spécifique dont le coût serait supporté, non par la collectivité, mais par le secteur de jeu lui-même. Le Conseil des ministres relève ensuite que l'article 6, § 1er, VI, 2°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 confie au législateur fédéral le soin de fixer les règles en matière de protection des consommateurs. L'objectif poursuivi en l'espèce est de protéger les joueurs, qui sont des consommateurs à part entière. Il souligne ensuite que l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 dispose que la taxe sur les jeux et paris ainsi que la taxe sur les appareils automatiques de divertissement sont des impôts régionaux et que cette énumération est limitative. Subsidiairement, il relève que le Constituant a prévu que le législateur fédéral pouvait déroger aux règles répartitrices de compétences, à condition d'en démontrer la nécessité. Or, le secteur des jeux de hasard est un secteur spécifique qui, comme la Cour l'a relevé, présente des risques pour la société, en particulier pour les plus faibles, et requiert un contrôle accru de la part des autorités, de sorte que le législateur peut, à bon droit, en vertu de l'article 35 de la Constitution, imposer au secteur des jeux de hasard les impôts destinés à couvrir les frais que nécessite la présence de ces jeux.

Concernant le troisième moyen, le Conseil des ministres renvoie à son argumentation dans l'affaire n° 1991.

Concernant le quatrième moyen, première branche, le Conseil des ministres reproche d'abord aux requérants de ne pas avoir démontré que les établissements de classe II seraient en surnombre, en s'abstenant de donner des indications sur le nombre de fermetures qui sont intervenues. Le Conseil des ministres relève également que les exploitants de casinos ne bénéficient pas d'une protection automatique mais que la loi accorde aux communes la faculté de garantir leur maintien pour une durée de vingt ans maximum. Pour les établissements de classe II, la loi ne contient pas de limites; il est donc possible de prévoir dans la convention à conclure avec la commune une durée supérieure. Enfin, les casinos font, contrairement aux luna-parks, partie de la vie sociale des communes où ils sont établis (expositions, concours); ces activités connexes ne représentent, à l'opposé du jeu, aucun risque d'asservissement.

Concernant la deuxième branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres souligne que les catégories distinctes créées se justifient par les caractéristiques éminemment différentes des établissements et que le législateur a pris en compte le risque d'asservissement des jeunes de 12 à 18 ans et des hommes entre 18 et 35 ans sans emploi et peu qualifiés, considérés comme étant des groupes à risque.

Concernant la troisième branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres précise que l'article 29 *in fine* de la loi impose à l'exploitant d'un casino de conclure une convention avec la commune et qu'il n'y a donc pas de discrimination entre établissements de classes I et II puisqu'il est évident que les communes appliqueront les principes qui gouvernent l'octroi des licences à ces deux types d'établissements. Le Conseil des ministres rappelle également les différences entre ces deux établissements qui permettent de justifier une différence de régime juridique. Il fait enfin valoir que le pouvoir attribué à la commune n'est pas un pouvoir arbitraire, puisque les décisions communales sont soumises aux principes généraux de bonne administration et que les communes ne pourraient vider de leur substance les principes de liberté de commerce, d'industrie et d'établissement.

Concernant le cinquième moyen, le Conseil des ministres rappelle l'arrêt n° 52/2000, ainsi que les différences objectives existant entre les casinos et les établissements de classe II.

Concernant le sixième moyen, le Conseil des ministres rappelle que c'est à bon droit que le législateur fédéral n'a pas instauré l'impôt régi par l'article 19 de la loi, signale que le Conseil d'Etat n'a pas émis la moindre réserve à ce sujet et attire enfin l'attention des requérants sur la spécificité du secteur.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation et la suspension des articles 8, 19, 27, 34, 36.3, 36.4, 37.3 et 71 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs. Ces dispositions énoncent :

« Art. 8. Pour chaque jeu de hasard exploité dans un établissement de jeux de hasard de classe II et III, le Roi fixe, par possibilité de jeu, le montant maximum de la mise, de la perte et du gain dans le chef des joueurs et des parieurs. Il peut en outre fixer le montant maximum de la perte que peut subir un joueur ou un parieur par période de jeu à déterminer par Lui.

Seuls demeurent autorisés dans les établissements de classe II et III, les jeux de hasard dont il est établi que le joueur ou le parieur ne peut subir en moyenne une perte supérieure à 500 francs par heure.

Le Roi peut également déterminer ces éléments pour les jeux de hasard exploités dans un établissement de jeux de hasard de classe I.

Il est toujours interdit de connecter deux ou plusieurs appareils entre eux en vue d'octroyer un prix unique. »

« Art. 19. Les frais d'installation, de personnel et de fonctionnement de la commission et de son secrétariat sont mis entièrement à la charge des titulaires de licences de classe A, B, C et E.

Le Roi fixe, par arrêté, délibéré en Conseil des ministres, la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et de l'installation de la commission des jeux de hasard due par les titulaires de licences de classe A, B, C et E.

Le Roi saisira les chambres législatives d'un projet de loi de confirmation de l'arrêté pris en exécution de l'alinéa précédent. »

En ce qui concerne l'article 27, les griefs sont uniquement dirigés contre l'alinéa 1er :

« Art. 27. Il est interdit de cumuler les licences des classes A, B, C et D, d'une part, et la licence de classe E, d'autre part, dans le chef de la même personne physique ou morale, que ce soit directement ou indirectement, personnellement ou par l'intermédiaire d'une autre personne physique ou morale.

[...] »

« Art. 34. Les établissements de jeux de hasard de classe II sont des établissements dans lesquels sont exploités exclusivement les jeux de hasard autorisés par le Roi.

Le nombre total des établissements de jeux de hasard de classe II autorisés est limité à 180.

L'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II doit s'effectuer en vertu d'une convention à conclure entre la commune du lieu de l'établissement et l'exploitant. La décision de conclure une telle convention relève du pouvoir discrétionnaire de la commune. La convention détermine où l'établissement de jeux de hasard est établi ainsi que les modalités, jours et heures d'ouverture et de fermeture des établissements de jeux de hasard de classe II et qui exerce le contrôle de la commune. »

« Art. 36. Pour pouvoir obtenir une licence de classe B, le demandeur doit :

[...]

3. fournir la preuve de sa solvabilité et de ses moyens financiers et, à tout moment et de manière scrupuleuse, communiquer à la commission tous les renseignements permettant à celle-ci de vérifier la transparence de l'exploitation et d'identifier l'actionnariat ainsi que les modifications ultérieures en la matière;

4. veiller à ne pas établir l'emplacement de l'établissement de jeux de hasard de classe II à proximité d'établissements d'enseignement, d'hôpitaux, d'endroits fréquentés par des jeunes, de lieux de culte et de prisons;

[...] ».

« Art. 37. Pour pouvoir rester titulaire d'une licence de classe B, le demandeur doit :

[...]

3. communiquer à la commission les renseignements permettant à celle-ci de vérifier à tout moment la transparence de l'exploitation et d'identifier l'actionnariat ainsi que les modifications ultérieures en la matière;

[...] ».

« Art. 71. A l'exception de la licence de classe D, les licences visées à l'article 25 ne sont délivrées définitivement qu'après le versement d'une garantie réelle qui consiste en un cautionnement en numéraire ou en fonds publics. Cette garantie est destinée à couvrir le défaut de paiement des frais et dépenses visés aux articles 19 et 72. Ce cautionnement doit être versé à la Caisse des dépôts et consignations, au plus tard cinq jours avant le début des opérations de jeu.

En cas de défaut de paiement des frais, la garantie est amputée des sommes dues.

Lorsqu'en cours d'activité, la garantie s'avère insuffisante par défaut de paiement des frais, la commission exige le versement d'un montant complémentaire dans les cinq jours; à défaut de paiement dans ce délai, la licence est suspendue jusqu'au moment du versement.

La garantie réelle est fixée à :

1. la somme de 10 millions de francs pour une licence de classe A;
2. la somme de 3 millions de francs pour une licence de classe B;
3. la somme de 20 000 francs pour une licence de classe C;
4. la somme de 1 million de francs pour les détenteurs d'une licence de classe E qui prestent exclusivement des services d'entretien, de réparation ou d'équipement de jeux de hasard;

la somme de 500 000 francs belges par tranche, entamée, de 50 appareils, pour tous les autres détenteurs de la licence de classe E.

Le Roi est autorisé à modifier les montants de ces garanties réelles par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le Roi saisira les chambres législatives d'un projet de loi de confirmation de l'arrêté pris en exécution de l'alinéa précédent. »

#### *Quant à l'intérêt à agir*

B.2. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité du recours – notamment l'intérêt légalement requis pour l'introduire – doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.3. L'intérêt à agir des parties requérantes est contesté par le Conseil des ministres.

B.4. Le requérant dans l'affaire n° 1991 est une personne physique qui invoque, à l'appui de son intérêt, le fait qu'elle détient un certain nombre de parts représentatives du capital social de sociétés patrimoniales détenant elles-mêmes des parts sociales de différentes sociétés concernées par les dispositions entreprises.

En sa qualité d'actionnaire de sociétés patrimoniales dont il n'établit pas qu'il les contrôle, le requérant n'est pas affecté de manière suffisamment directe par l'article 27 de la loi entreprise qui fait l'objet de sa demande de suspension.

De l'examen de l'affaire auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension, il ressort que l'intérêt à agir du requérant dans l'affaire n° 1991 n'est pas établi.

B.5. Pour les mêmes motifs et dans la même mesure, le recours introduit par le cinquième requérant dans l'affaire n° 1998 ne paraît pas recevable.

B.6. Les recours des parties requérantes paraissent recevables compte tenu du fait que ce sont des sociétés dont l'objet social comprend l'exploitation de salles de jeux. Toutefois, la s.a. Circus Guillemins ne paraît pas affectée directement et défavorablement par l'article 27, qui interdit de cumuler des licences des classes A, B, C et D avec une licence de classe E, cette société n'exploitant à l'heure actuelle que des jeux de hasard et ayant déclaré à l'audience ne souhaiter exercer aucune activité dans les domaines visés par une licence de classe E.

#### *Quant à la suspension*

B.7. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

*En ce qui concerne le caractère sérieux des moyens*

*Quant à l'article 8*

B.8.1. Les requérantes dans l'affaire n° 1998 font grief à l'article 8 de la loi attaquée d'interdire dans les établissements de classe II (salles de jeux automatiques) et de classe III (débits de boissons) l'usage des jeux de hasard dont il est établi que le joueur peut subir une perte supérieure à 500 francs par heure, alors que la loi ne fixe pas une telle interdiction pour les établissements de classe I (casinos). Elles reprochent également à cette disposition de soumettre à la même restriction les jeux de hasard exploités dans les établissements de classe II et de classe III, alors que la situation de ces deux types d'établissements est essentiellement différente.

B.8.2. La disposition attaquée est issue d'une discussion parlementaire portant sur plusieurs amendements dont l'un considérait que « la perte que peut subir un joueur de par l'utilisation, ou la participation à des jeux de hasard exploités dans les établissements de jeux de hasard de classe II doit être nettement inférieure à celle qu'il peut encourir suite à l'utilisation, ou à la participation à des jeux de hasard exploités dans les établissements de classe I » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, p. 32). En relevant par ailleurs que « le seuil d'accessibilité des jeux de hasard automatiques est assez bas en comparaison avec celui des casinos », ce seuil d'accessibilité étant considéré comme l'un des facteurs, inhérents aux jeux de hasard, qui favorisent la dépendance (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-419/7, pp. 6 et 7), le législateur a pu estimer que les casinos et ceux qui les fréquentent se trouvent dans une situation différente de celle des autres établissements et de leurs clients et que cette situation justifiait la différence de traitement en cause.

B.8.3. Par ailleurs, les loteries peuvent faire l'objet de mesures différenciées parce qu'elles sont visées par la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries et par la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale, dont le législateur a estimé qu'elles constituaient une législation « spécifique et rigoureuse, qui rend toute disposition complémentaire [...] superflue » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, pp. 11 et 12). En outre, les heures



d'accès et les modalités sont telles que le risque de dépendance est moindre que celui créé par les jeux visés par la loi attaquée. Il a enfin été relevé que les autres (opérations de) loteries que celles visées par les lois de 1851 et 1991 précitées sont soumises à la loi attaquée (*idem*, n° 1-419/17, p. 67). Dès lors, la disposition attaquée ne paraît pas discriminatoire.

B.8.4. L'identité de traitement entre les établissements de classe II (salles de jeux automatiques) et de classe III (débits de boissons) paraît se justifier de manière objective et raisonnable, au regard de l'objectif poursuivi qui est de protéger les joueurs.

Un traitement inégal ne ferait que déplacer le risque d'asservissement d'une catégorie d'établissements à l'autre.

#### *Quant à l'article 34*

B.9. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 reprochent à l'article 34, alinéa 2, de limiter à 180 le nombre total de salles de jeux automatiques, sans imposer une même limitation aux autres établissements de jeux de hasard, portant ainsi une atteinte discriminatoire à la liberté de commerce et d'industrie et au droit de propriété.

B.10. La liberté de commerce et d'industrie ne peut pas être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur ne violerait la liberté de commerce et d'industrie que s'il limitait celle-ci sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si cette limitation était manifestement disproportionnée au but poursuivi.

Les jeux de hasard qui aboutissent à un gain ou à une perte pécuniaire étant l'exploitation d'une faiblesse humaine pouvant entraîner des conséquences très graves pour certaines personnes et leur famille, ils constituent un danger social tel qu'en cette matière, ce sont les mesures restrictives et non les permissives qui sont les plus aisées à justifier.

B.11. Les dispositions en cause visent à permettre d'endiguer, de manière raisonnable par rapport à l'importance de la population nationale, le danger social que peuvent représenter les établissements de jeux de hasard. Etant entendu qu'une prohibition pure et simple lui paraît excessive, le législateur a assorti l'interdiction de principe qu'il maintenait (l'article 305 du Code pénal punissait la tenue d'une maison de jeux de hasard et l'article 1er de la loi du 24 octobre 1902 interdisait l'exploitation des jeux de hasard) d'une exception, fondée sur un régime de licences, tout en veillant à ne pas permettre à l'avenir un développement inconsidéré de ce type d'établissements. Outre cet objectif de protection sociale, le législateur a souhaité, par la voie d'un contrôle efficace, identifier, éviter et combattre « [les] possibles effets secondaires indésirables [des jeux de hasard] (dépendance, blanchiment d'argent, criminalité, fraude fiscale et financière) » (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-419/4, pp. 25, 26 et 36; *idem*, n° 1-419/7, pp. 5 et 6; *Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, p. 4).

B.12.1. A la lumière de tels objectifs, la limitation à 180 du nombre de salles de jeux automatiques procède d'une appréciation qui n'apparaît pas comme déraisonnable, fondée à la fois sur un rapport d'une salle de jeux automatiques par cinquante mille habitants et sur des considérations de rentabilité (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 419/7, pp. 22 et 23). Si, comme le font observer les parties requérantes, le projet initial fixait effectivement la limite à 200 établissements, la Cour observe que c'est à la suite d'une opération de police que la limite fut ramenée à 180 :

« L'opération judiciaire ' *Indian Summer* ' menée en novembre 1998, au cours de laquelle tous les luna-parks ont été contrôlés, a permis de constater qu'en fait, ceux-ci n'étaient pas au nombre de 200 (ainsi qu'on le supposait), mais au nombre de 180. Il paraît dès lors opportun de geler cette situation. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, p. 54)

B.12.2. Il n'apparaît pas à la Cour, au stade de la demande de suspension, que les établissements de classe I et les établissements de classe III puissent constituer des catégories comparables lorsqu'il s'agit de régler le nombre d'établissements autorisés. Leur nombre, leur accessibilité et les limites qui en résultent quant aux jeux offerts au public que veut protéger le législateur permettent de conclure à leur non-comparabilité.

B.13. A l'article 34, alinéa 3, les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 reprochent de discriminer les salles de jeux automatiques qui sont les seuls établissements de jeux de hasard à être soumis à un pouvoir discrétionnaire de la commune.

B.14. Dès lors qu'une activité représente un danger pour la société si elle n'est pas soumise à des conditions, le législateur prend une mesure qui paraît adéquate en la soumettant à des règles dérogeant au régime applicable aux activités commerciales ordinaires. Dans son examen portant sur les dispositions en cause, le Conseil d'Etat fit observer que le régime de licences prévu par celles-ci «n'a pas pour effet de porter atteinte à l'autonomie communale, dès l'instant où le législateur entend assumer lui-même, en cette matière, une police des activités des jeux de hasard. Le projet de loi ne porte pas préjudice au pouvoir des autorités communales, par exemple celui en matière de police générale et d'urbanisme » (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/7, p. 251).

Les exigences des articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas telles que le législateur ne puisse confier certaines tâches aux communes même lorsqu'il entend assumer lui-même la police des activités en cause.

La disposition attaquée, qui procède tout à la fois du souci de «renforcer [par le biais de l'intervention de la commune] l'effet de contrôle qui est exercé » (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-419/17, p. 138) et de celui de laisser aux communes « une certaine liberté en ce qui concerne l'implantation de tels établissements » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1795/5, p. 12) et leurs périodes d'ouverture (*idem*, n° 1795/8, p. 55), constitue une mesure apparemment adéquate pour atteindre l'objectif poursuivi. La disposition en cause ne peut être censurée sur la seule base d'une application irrégulière qui pourrait en être faite; les parties requérantes disposent des garanties juridictionnelles adéquates vis-à-vis des décisions prises par l'autorité compétente.

La Cour constate en particulier que, contrairement à ce qui a été déclaré dans les travaux préparatoires (*Ann.*, Sénat, 27 avril 1999, p. 7713; *Ann.*, Chambre, 31 mars 1999), le « pouvoir discrétionnaire » de la commune concernant la convention à conclure pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II demeure soumis aux règles de la tutelle et ses décisions ou son refus sont attaquables devant les juridictions.

La Cour constate également que la comparaison faite par les requérants entre les établissements de classes différentes ne peut être retenue pour les motifs indiqués au B.12.2.

*En ce qui concerne l'article 27*

B.15. Les requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 1992 et 1998 reprochent à l'article 27, alinéa 1er, de la loi attaquée d'interdire le cumul d'une licence de classe B (exploitation de salles de jeux automatiques) avec une licence de classe E (vente, importation, location, exportation et équipements de jeux de hasard) et de porter ainsi une atteinte discriminatoire à l'article 23 de la Constitution, à l'article 43 du Traité C.E., à la liberté de commerce et d'industrie ainsi qu'au droit de propriété.

B.16. Certes, l'article 23 de la Constitution dispose, d'une part, que «la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice » et, d'autre part, que ces droits comprennent « le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible ». Mais il ne peut se déduire de ces dispositions que le législateur, lorsqu'il entend réglementer une activité représentant un danger pour la société si elle n'est pas soumise à des conditions, ne pourrait imposer des limites à ceux qui l'exercent.

Pour les motifs exposés en B.10, l'article 27 de la loi entreprise ne paraît pas discriminatoire.

En outre, l'interdiction de cumul frappant les sociétés ne va pas jusqu'à interdire tout actionnariat dans plusieurs sociétés. Comme l'a observé le Conseil des ministres, le législateur entend éviter que des sociétés «intéressées » gardent le contrôle des sociétés liées aux jeux de hasard, visées par la loi.

Ni la liberté d'association garantie par l'article 27 de la Constitution, ni le droit de propriété n'empêchent davantage le législateur de réglementer une activité représentant un danger pour la société. Cette intervention législative peut se justifier par la nécessité d'assurer la protection de la morale et des droits d'autrui.

B.17. L'article 43 (ancien article 52) du Traité C.E. ne s'oppose pas à ce que, pour des motifs d'intérêt général, des règles soient fixées concernant l'organisation, la compétence, l'éthique professionnelle et le contrôle, pour autant que ces règles professionnelles soient applicables à tous ceux qui sont établis sur le territoire de l'Etat où le service est institué.

*Quant à l'article 36, 3 et 4*

B.18.1. L'article 36.3 oblige les demandeurs et titulaires de licence de la classe B à communiquer tous les renseignements utiles permettant de vérifier la transparence de l'exploitation et l'identification des actionnaires, notamment en fonction des cumuls prohibés par l'article 27.

Les parties requérantes traitent effectivement du préjudice difficilement réparable qu'elles pourraient subir pour pouvoir satisfaire à l'interdiction de cumul précitée, en cas de cession de parts sociales, mais elles n'invoquent aucun argument particulier en ce qui concerne le caractère prétendument inconstitutionnel de ces dispositions.

L'allégation ne doit pas être examinée.

B.19.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 reprochent à l'article 36.4 de discriminer les établissements de classe II par rapport aux établissements des classes I et III.

B.19.2. L'article 36.4 de la loi entreprise subordonne l'octroi, par l'autorité qu'il désigne, d'une licence d'exploitation de salles de jeux automatiques, à des conditions permettant d'éviter que des personnes que le législateur entend protéger particulièrement (écoliers, jeunes

gens, détenus autorisés à sortir d'une prison) soient incitées à s'y rendre ou visant à épargner un voisinage frivole aux hôpitaux et aux lieux de culte, par égard pour l'état d'esprit de ceux qui assistent à la souffrance ou éprouvent le besoin de se recueillir.

Le législateur a pu considérer que ce souci de protection ne justifiait pas un traitement identique de l'implantation d'établissements de classes I et III, qui sont très différents des salles de jeux automatiques.

### *Quant à l'article 37.3*

B.20.1. Les requérants dans l'affaire n° 1992 formulent à l'encontre de l'article 37.3 les mêmes griefs qu'à l'encontre de l'article 27, alinéa 1er.

B.20.2. Ces griefs doivent être rejetés pour les motifs exposés aux B.10 à B.17. Il est conforme au but poursuivi par le législateur d'imposer dans le secteur concerné des règles de transparence.

### *En ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable*

#### *Quant aux articles 19 et 71*

B.21. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1998 invoquent, afin de démontrer le préjudice causé par les articles 19 et 71 de la loi entreprise, l'inconstitutionnalité de la taxe et les difficultés de remboursement.

B.22. Les deux conditions visées à l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sont des conditions autonomes : une inconstitutionnalité alléguée n'est pas en soi de nature à constituer le préjudice grave difficilement réparable au sens de cet article.

Quant au préjudice financier invoqué par les requérants, ceux-ci ne démontrent pas à suffisance, par des faits concrets, qu'il soit pour eux irréparable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les demandes de suspension.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 8 novembre 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior